

2005.07

도로건설현장에 근거한

도로정책 문제점 진단 조사보고서

중복·과잉 투자되는 도로 현황, 원인, 해결책



보고서를 발간하며

녹색연합 회원님들이 내주시는 회비로 전국 도로 건설 현장을 다니며 이번 보고서를 발간하게 되었습니다. 먼저 감사의 말씀을 올립니다.

대중교통노선의 부족과 운행횟수의 부족에 대해 국민들의 불만이 많은 것과 달리 건설교통부는 교통정책은 자동차를 중심에 둔 도로 공급 위주의 정책을 펴고 있습니다. 그 결과 도로 중복 투자로 산지와 농지면적이 줄어들고, 생태계가 단절되어 야생동·식물들이 그들의 서식처를 잃을 뿐만 아니라, road kill로 생명을 빼앗기고 있습니다. 또한 현재 진행 중인 도로중복투자로 낭비되는 예산이 5조 4천억에 이르고 있는 실정입니다.

녹색연합은 국민들의 지혜와 힘을 모아 우리나라 도로정책을 올바르게 잡아나가기 위해 최선을 다하겠습니다.

이 자료가 우리나라 도로 문제에 관심 있는 모든 분들께 도움이 되길 바랍니다.

한 사람이 그리는 녹색세상은 꿈일 수 있지만, 여러 사람이 함께 그려가는 녹색세상은 곧 현실이 됩니다. 더 많은 분들이 녹색연합과 함께 우리나라 도로 정책의 문제점을 바로 잡아나갈 수 있도록 주위의 많은 분들께 녹색연합의 활동도 널리 알려주시고, 회원 가입을 권유해 주셨으면 합니다.

다시 한번 이번 조사가 가능할 수 있도록 도와주신 회원 여러분께 감사의 말씀을 올립니다.

녹색도시국 윤기돈, 신근정, 최은애 올림

녹색연합 회원 가입 문의 : 745-5001, www.greenkorea.org

차 례

1. 서론	1
2. 우리나라 도로 현황 분석	2
1) 도로율이 낮아서 도로 건설이 필요하다?	2
2) 교통혼잡비용 증가 등 교통난 해소를 위해 도로를 건설해야 한다?	3
3. 고속도로·국도 중복 구간 현황과 문제점	5
1) 국도·고속도로 현황과 중복·과잉투자의 의미	5
2) 개통중인 고속도로·국도 중복구간	7
2-1) 논산~천안고속도로와 23번국도 논산~천안 구간	7
2-2) 중부내륙고속도로와 3번국도(이천~상주구간)	9
2-3) 중부내륙고속도로와 5번국도(현풍~칠서구간)	12
2-4) 중앙고속도로와 5번국도(횡성~홍천구간)	13
2-5) 중앙고속도로와 5번국도(제천~칠곡구간)	14
3) 고속도로와 병행한 구간의 국도 공사 현장	16
3-1) 1번국도 금구~장성 구간	17
3-2) 29번국도 성덕~대야, 개정~성산, 갈산~해미 구간	17
3-3) 23번국도 함평~함평IC, 영광~대산 구간	18
3-4) 5번국도 평은~안동 구간	18
3-5) 3번국도 김천~상주 구간	20
3-6) 3번국도 산청~안의 구간	20
4) 고속도로·국도 건설공사가 함께 이루어지는 중복투자 공사현장	23
4-1) 37번국도 양평~여주 확장공사와 중부내륙고속도로 양평~여주 구간	24
4-2) 40번, 4번국도 확장공사와 서천~공주고속도로 공사 현장	25
4-3) 신평~우성 32번국도 확장공사와 대전~당진고속도로 신설공사 현장	26
4-4) 영동~약목 4번국도와 영동~구미경부고속도로 확장공사 현장	27
4. 고속도로·국도 중복·과잉투자의 원인	29
1) 건설교통부 도로 정책의 부실	29
2) 예산의 과잉과 자동차·도로공급 중심의 교통정책	30
3) 부풀려지는 교통수요 예측	31
4) 건설업의 과잉	31

5. 대안을 찾아서	33
1) 7X9 고속도로 정책은 전면 재검토해야 한다.	33
2) 합리성과 투명성의 도로정책 수립	34
3) 도로를 넘어 철도로	35

표 차례

표 1	고속도로, 국도 예산 현황	1
표 2	국토면적, 인구, 차량 당 도로연장	2
표 3	주요 국가의 자동차 1대당 1일 평균 주행거리 비교	4
표 4	국도·고속도로 노선 번호와 구간	5
표 5	개통 중인 고속도로·국도 중복구간	7
표 6	천안~논산고속도로 실제교통량과 예측교통량 비교)	8
표 7	23번국도 충주시~이천시구간 일교통량 변화 추이	10
표 8	중부내륙고속도로과 5번국도(현풍~칠서) 교통량 변화	13
표 9	중앙고속도로(북원주IC~춘천IC)과 5번국도(횡성~춘천) 교통량변화	13
표 10	중앙고속도로(제천IC~칠곡IC)과 5번국도(제천~칠곡) 교통량변화	15
표 11	개통 중인 고속도로와 평행한 구간의 국도 확장 공사	16
표 12	1번국도 금구~장성구간 교통량변화	17
표 13	29번국도 성덕~대야, 개정~성산, 갈산~해미구간 교통량변화	17
표 14	23번국도 함평~영광, 영광~고창 구간 교통량변화	18
표 15	안동~영주구간 연평균 일교통량 예측	19
표 16	23번국도 평은(영주)~안동 구간 교통량변화	19
표 17	어모~상주구간 연평균 일교통량 예측	20
표 18	김천~상주구간 연평균 일교통량 예측	20
표 19	3번국도 김천~상주 구간 교통량변화	20
표 20	3번국도 산청~수동구간 연평균 일교통량 예측	21
표 21	3번국도 산청~안의 구간 교통량변화	21
표 22	같은 구간 내 고속도로와 국도 건설 공사가 이루어지고 있는 현장	23
표 23	37번국도 여주~양평 구간 교통량변화	24
표 24	성남~장호원구간 3번국도 6~4차선 확장(신설)공사 현황	24
표 25	40번국도(공주~부여), 4번국도(부여~홍산)구간 교통량변화	26
표 26	32번국도(신평~우성) 구간 교통량 변화	27

사진 차례

사진 1	23번국도와 천안~논산고속도로 평행구간(정안IC~남공주IC 사이)	8
사진 2	천안~논산고속도로와 23번국도 항공촬영	9
사진 3	이화령 부근 3번국도, 중부내륙고속도로, 옛 3번국도 모습	10
사진 4	중부내륙고속도로 문경새재 터널과 3번국도 이화령터널 모습	11
사진 5	중부내륙고속도로와 5번국도(창녕)	12
사진 6	중앙고속도로와 5번국도(홍천IC 부근)	14
사진 7	중앙고속도로와 5번국도 (죽령부근)	15
사진 8	5번국도 영주~안동 구간	15
사진 9	5번국도 안동~영주 확장 공사 현장	19
사진10	산청~수동구간 3번국도 확장공사 현장	22
사진11	터널 공사를 하고 있는 3번국도 산청~수동 공사현장 모습	22
사진12	공주~서천 고속도로 공사현장	25
사진13	부여~탄천 40번국도 공사현장	25
사진14	32번국도 확장구간(유구 근처)	26
사진15	대전~당진 고속도로 공사 현장 항공 촬영 사진	27
사진16	4번국도 추풍령 구간 확장공사 현장 항공 촬영 사진	28
사진17	4번국도 부여~논산구간 확장공사 현장 사진	35

1. 서론

우리나라 교통정책은 자동차 이용을 염두에 둔 도로 공급 위주의 정책을 펴고 있다. 공급이 수요를 창출한다는 이야기가 건설교통부 도로국 공무원들과 도로공사 직원들 사이에서 공공연하게 나오고 있으며, 도로의 타당성을 검증하는 주요 자료인 교통량수요 예측이 부풀려지고 있는 현실이다. 또한 고속도로와 국도, 지방도로의 정확한 역할 분담 없이 도로가 중복 건설되고 있어 세금의 낭비뿐만 아니라 생태계 단절이라는 악영향을 끼치고 있다. 그럼에도 2004년 한해 6조원 이상의 금액이 도로 건설에 투자되었으며, 올해도 6조원이 넘는 금액이 도로 건설에 투자될 예정이다. 장래 비용까지 따진다면 고속도로·국도·국도대체우회도로 건설에 드는 총 비용은 무려 74조원에 이른다(표 1 참조). 이처럼 막대한 돈이 도로 건설에 사용되고 있으며 사용될 예정이나, 다른 교통시설(특히 철도 건설)과 비교하여 도로 건설이 시급한 일인지, 시급하다면 지방도·국도·고속도로 중 어느 부분에 우선 투자해야 하는지에 대한 정확한 판단 없이 도로 건설이 진행되어 왔다.

표 1 고속도로, 국도 예산 현황

(단위 : km, 백만원)

구분	전 체		2003까지	2004예산	2005예산	장래분
	연장	사업비				
고속도로	1,704.1	35,3680,00	4,983,600	2,662,500	2,372,100	25,845,800
국도확장	2,325.5	29,585,373	7,098,145	3,668,446	3,170,078	7,406,903
국도대체 우회도로	547.9	9,137,011	1,803,260	600,000	680,500	6,169,711

자료 출처 : 건설교통부 2005년 도로건설 세부내역현황, 고속도로건설투자계획

그러나 녹색연합은 정부가 추진하고 있는 자동차 중심의 도로 공급위주 교통정책이 잘못되었다는 판단아래, 우리나라의 잘못된 교통정책을 바로잡고자 이번 정책 자료집을 준비하였다. 이를 위해 녹색연합은 자료 분석과 현장 조사를 진행하였으며 세부 내용은 다음과 같다. 첫째, 정부가 도로 건설이 필요하다고 내세우는 논리가 올바른 것인지, 아니면 잘못된 것인지를 우리나라 도로현황 자료 분석을 통해 판단하였다. 둘째 실제 고속도로와 국도가 중복된 구간과 고속도로·국도 공사현장을 다니며, 중복·과잉투자가 불러오는 문제점과 도로건설에서 나타나는 문제점을 조사하였다.

녹색연합은 이번 정책 자료집이 우리나라 교통정책의 올바른 대안을 찾아나가는 데 도움이 되길 기대한다.

2. 우리나라 도로 현황 분석

정부(건설교통부)는 도로 건설이 필요한 이유로 여러 가지 도로 지표와 교통혼잡 비용의 증가, 인구 증가에 따른 자동차보유대수의 증가 등을 내세우고 있다. 과연 그렇다면 정부가 내세우는 이런 기초자료는 도로건설의 타당성을 입증할 만큼 현실을 정확히 반영하는가? 부분적으로 사실을 반영하고 있지만 고속도로와 평행한 많은 국도들이 4차선 확장이라는 겉모습을 뒤집어 쓴 채 고규격화 국도로 신설되는 현실의 부당성과 제대로 된 검증은 한번도 받아보지 않은 채 진행되고 있는 7X9이라는 고속도로 건설 정책의 타당성을 입증하고 있지는 못하다는 것이 녹색연합이 이번 자료 분석을 통해 내린 결론이다.

1) 도로율이 낮아서 도로 건설이 필요하다?

우리나라 도로율을 나타내는 여러 지표(표2 참조)를 살펴보면, 그 지표가 갖는 문제점을 해석해 보자.

표 2 국토면적, 인구, 차량 당 도로연장

구분	도로 구분	한국		일본	미국	영국
		2004년 ¹⁾	2001년			
면적 당 도로연장 (m/km ²)	고속도로	29.4	25.5	16.2	9.0	14.0
	국도	143.3	143.4	141.9	62.0	200.8
	지방도	175.8	179.2	338.6	71.0	471.3
	기타 도로	660.3	570.4	2,563.3	505.1	863.6
	총계	1,008.8	918.5	3,060.0	647.1	686.1
인구 당 도로연장 (m/인)	고속도로	0.06	0.05	0.05	0.33	0.06
	국도	0.30	0.30	0.42	2.23	0.81
	지방도	0.37	0.37	1.01	2.55	1.91
	기타 도로	1.33	1.19	7.64	18.2	3.49
	총계	2.06	1.91	9.12	23.31	6.27
차량 당 도로연장 (m/대)	고속도로	0.23	0.2	0.09	0.43	0.16
	국도	1.1	1.1	0.76	2.95	1.94
	지방도	1.35	1.38	1.81	3.38	4.56
	기타 도로	5.08	4.39	13.67	24.02	8.36
	총계	7.76	7.07	11.78	30.07	12.93
국토계수 당 도로밀도 [km/√(km ² ·(천인))]	고속도로	0.04	0.04	0.03	0.05	0.03
	국도	0.21	0.21	0.25	0.37	0.40
	지방도	0.25	0.26	0.58	0.43	0.95
	기타 도로	0.95	0.82	4.43	3.03	1.74
	총계	1.45	1.33	5.29	3.88	3.12

자료출처 : 국토연구원 도로정비기본계획 재정비 수립 연구 p26~27

건설교통부는 도로건설의 논리로 우리나라 도로가 부족하다는 주장을 펴고 있다.

그 근거로 국토면적당 도로연장, 인구당 도로연장, 차량당 도로연장, 국토계수당 도로밀도 등이 선진국에 비해 낮다는 논리를 펴고 있다. 전체 도로율이 낮은 것은 사실이나 지표별 도로별로 나누어 살펴보면 지금 건설·확장하고 있는 고속도로, 국도의 도로율이 낮은 것이 아니라 지방도나 기타도로의 부족이 문제라는 사실을 파악할 수 있다. 즉 우리나라 도로율이 낮은 이유는 실제 국도와 고속도로의 연장이 짧은 것이 아니라 지방도로와 기타도로의 연장이 짧음에서 기인하는 것이다(표2 참조).

표2에서 보듯 고속도로는 국토면적당 도로연장은 미국, 일본, 영국보다 높으며, 인구당 도로연장과 차량당 도로연장, 국토계수당 도로밀도도 미국을 제외한 일본, 영국보다 높음을 알 수 있다. 국도도 미국, 영국, 일본과 비교할 때 결코 낮지 않음을 알 수 있다. 그럼에도 국가재원이 철도 등 다른 교통시설이나 필요한 지역의 지방도로 확충 등에 쓰이지 않고 고속도로와 국도 건설에 한정된 재원이 우선 사용되는 것은 심각한 투자의 오류이다. 이와 같은 현실은 적자운영구간을 낳아 도로공사의 재정악화를 가져오는 실정이며, 올 7월 천안~논산간 민자고속도로의 통행료 인상과 같은 고속도로 통행요금 인상을 부추기고 있다. 한국도로공사에서 발행한 ‘고속도로 통행요금 제도개선 및 통행료 조정’ 팜플렛에 나온 2003년 수입과 지출 구조의 도표를 살펴보면 차입금(부족액)이 2조8,169억 원이며, 고속도로 건설비용이 2조 9,662억 원이다. 따라서 무리하게 고속도로를 확충하지 않는다면 도로공사의 재정적자를 메울 수 있음에도 국민의 혈세로 지원되는 국고지원(1조 5,851억 원)외에 고속도로통행료 인상이라는 이중의 경제부담을 국민에게 지우는 잘못을 국가가 범하고 있는 것이다. 국도와 고속도로의 도로율은 절대 낮은 것이 아니다.

2) 교통혼잡비용 증가 등 교통난 해소를 위해 도로를 건설해야 한다?

정부가 도로 건설의 필요성으로 내세우는 교통혼잡비용의 증가에 대해서는 세부 자료를 검토해야겠지만 수도권을 포함한 7대 도시에 인구가 과밀 되어 나타나는 현상이다. 이는 2004년 통계청에서 조사한 교통문제에 대한 국민의식 조사 자료가 입증한다. 통계청 조사 자료에 따르면 우리 국민들은 전국적으로 고르게 주차시설부족(응답자의 32.6%) 대중교통 노선과 운행회수(응답자의 31.6%)에 대한 불만이 높았다. 그러나 교통체증과 교통안전시설미비에 대한 불만은 서울, 인천, 광주, 부산, 대구, 울산, 대전, 경기(수도권)와 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 지역에서 정반대로 나타났다. 7대광역시와 수도권에서는 교통체증에 대한 불만이 교통안전시설미비에 대한 불만보다 2~3배 높았으나, 나머지 광역자치단체에서는 교통안전시설미비에 대한 불만이 교통체증에 대한 불만보다

1) 건설교통부 발표 2004년 도로현황 자료를 토대로 자체 계산한 결과임.

2~3배 높은 것으로 나타났다. 즉 국가주요간선망인 국도나 고속도로의 체증에 대한 불만보다 대중교통시설에 대한 불만, 교통안전시설 미비에 대한 불만이 더 높은 것이다. 이는 현재 교통정책이 국민들의 정서와는 다르게 펼쳐지고 있다는 것을 의미한다.

대중교통노선과 운행회수에 대한 불만은 국민들이 자동차를 이용하도록 강요하고 있고, 이는 주차장의 부족과 교통체증 유발을 일으키는 주요 원인으로 이어지며, 또한 우리나라 자동차의 하루 운행거리가 다른 어떤 나라보다 높게 만드는 결과를 가져온다. 표3에서 보듯 우리나라 자동차 1대당 1일 운행거리가 자동차의 천국이라 불리는 미국보다는 하루 6km 더 길게, 이웃 일본보다는 무려 35.5km나 더 길다. 더욱이 2001년과 2002년 자동차 운행거리를 비교하였을 때 우리나라만이 유일하게 주행거리가 증가하였다는 점도 시사하는 바가 크다.

따라서 기후온난화가 세계의 주요 환경문제로 떠오르고, 고유가 시대에 돌입한 현 시기에서 자동차 운행거리를 줄이기 위한 방안을 모색하는 것이 국가가 시급하게 세워야 할 대책임을 깨닫고, 자동차 중심의 도로 공급 위주 교통정책에서 벗어나 새로운 교통정책을 수립해야 한다.

표 3 주요 국가의 자동차 1대당 1일 평균 주행거리 비교

구 분		한국	일본	미국	영국
1일 평균 주행거리 (km)	2001년	58.2	28.0	55.6	45.2
	2002년	61.2	25.7	55.3	44.5

자료 출처 : 국토연구원 도로정비기본계획 재정비 수립 연구(안)

3. 고속도로·국도 중복 구간 현황과 문제점

1) 국도·고속도로 현황과 중복·과잉투자의 의미

현재 우리나라는 남북축으로 30개 노선, 동서축으로 26개 노선의 국도가 개통되어 있다. 또한 고속도로는 남북축으로 8개 노선, 동서축으로 6개 노선, 순환선과 단거리 지선으로 10개 노선이 개통되어 있다. 이를 표4에 정리하였다.

표 4 국도·고속도로 노선 번호와 구간

국도 노선	노선명(남북축)	국도 노선	노선명(동서축)	고속도로 노선	노선명	구간
1	목포~신의주선	2	신안~부산선	남북축 노선		
3	남해~초산선	4	군산~경주선	1	경부선	부산~서울
5	마산~중강진선	6	인천~강릉선	15	서해안선	목포~서울
7	부산~온성선	12	제주 제1우회선	25	호남선, 논산~천안선	순천~천안
11	서귀포~제주선	14	거제~포항선	35	중부선, 통영~대전선	통영~하남
13	완도~금산선	16	제주 제2우회선	37	제2중부선	이천~하남
15	고흥~담양선	18	진도~구례선	45	중부내륙선	마산~양평
17	여수~용인선	20	산청~포항선	55	중앙선	부산~춘천
19	남해~홍천선	22	정읍~순천선	65	동해선	동해~속초
21	남원~이천선	24	신안~울산선	동서축 노선		
23	강진~천안선	26	군산~대구선	10	남해선	순천~부산
25	진해~청주선	28	영주~포항선	12	88올림픽선	무안~대구
27	고흥~군산선	30	부안~대구선	16	울산선	울산~울산
29	보성~서산선	32	서산~대전선	20	익산~포항선	익산~포항
31	부산~신고산선	34	당진~영덕선	40	평택~음성선	평택~음성
33	고성~구미선	36	보령~울진선	50	영동선	인천~강릉
35	부산~강릉선	38	서산~동해선	순환선·단거리지선		
37	거창~파주선	40	예산~공주선	100	서울외곽순환선	판교~판교
39	부여~의정부선	42	인천~동해선	110	제2경인선	인천~안양
43	연기~고성선	44	양평~양양선	120	경인선	인천~서울
45	서산~가평선	46	인천~고성선	130	인천국제공항선	인천~고양
47	안산~철원선	48	강화~서울선	300	대전남부순환선	대전~대전
59	광양~양양선	56	철원~양양선	102	마산외곽선	함안~창원
67	칠곡~구미선	58	진해~청도선	104	남해제2지선	김해~부산
75	가평~화천선	82	평택~화성선	251	호남선의 지선	논산~대전
77	부산~인천선	88	영양~울진선	451	구마선	현풍~대구
79	의령~창녕선			551	중앙선의 지선	김해~양산
87	포천~철원선					
95	남제주~북제주선					
99	서귀포~제주선					

표4에서 보듯 산지가 많은 우리나라 국토에 국도가 남북으로 30개 축, 동서로 26개 축이 뚫려있고, 고속도로가 남북으로 8개 축, 동서로 6개 축으로 뚫려있다. 따라서 일정 구간에서는 국도와 고속도로가 나란히 뚫려있을 수밖에 없다. 따라서 고속도로와 국도가 나란하게 뚫려있다고 해서 그러한 모든 구간을 중복·과잉투자라고 말할 수는 없다.

그러나 국도와 고속도로는 둘 다 국가 기간망을 이루는 도로로 도로법상 같은 국도로 그 기능상 구분은 거의 없고, 속도를 비롯한 관리상의 차이만이 존재한다. 따라서 국도와 고속도로는 서로 긴밀한 관계 속에서 건설되어, 적절한 역할 분담을 진행해야만 한다. 고속도로와 국도의 중복투자는 동일 지역 내에서 같은 목적과 기능을 가진 두 개의 사회간접자본이 건설되어 유지되는 것을 뜻한다.

도로의 중복은 해당지역의 기본적인 통행량이 적음에도 동일 구간에 유사한 기능의 고속도로와 국도가 동시에 개설되어 유지 운영된다는 것을 의미한다. 더 정확히 말하면 현재 고속도로가 개통된 지역에서 교통량의 변화가 없거나 줄어 들고 있는 현실에서 국도의 4차선 확장 공사가 이루어졌거나, 이루어지는 구간을 중복·과잉투자 구간으로 정의할 수 있다. 또한 같은 구간 4차선 국도가 그 기능을 수행하고 있거나 4차선 확장공사가 이루어지는 구간에서 30분 안에 고속도로의 접근이 가능함에도 같은 구간에 고속도로를 신설하는 지역도 중복·과잉투자구간이라고 정의할 수 있다.

이처럼 현재 국도와 고속도로 건설은 긴밀한 연관 관계 속에서 서로의 단점과 장점을 보완하며 건설되는 것이 아니라, 우후죽순 격으로 생겨나면서 국토의 생태축 단절과 예산 낭비를 가져오고 있다. 앞으로 살펴볼 개통중인 중복·과잉투자 구간, 고속도로와 나란한 구간에서 교통량의 변화가 없음에도 신설 형식으로 진행되고 있는 국도의 4차선 확장 공사 현장, 고속도로 신설 공사와 국도 확장 공사가 병행하여 진행되고 있는 건설 현장 등은 우리에게 국도와 고속도로의 역할 분담과 서로의 장·단점을 어떻게 보완해야 하는지에 대한 해답을 요구하고 있다.

건설교통부는 이와 관련하여 고속도로와 국도는 국가간선망으로, 고속도로는 장거리, 국도는 중·단거리 교통수요를 분담하는 등 그 기능이 서로 다르며, 단순히 노선대가 비슷하다고 해서 중복투자로 보기는 어렵고, 도로계획은 완공 후 20년 이후를 목표연도로 하여 교통량, 경제성, 국가균형발전 등을 고려하여 계획되기에 현재 교통량이 적다고 중복·과잉투자라 얘기할 수 없다고 밝히고 있다. 또 고속도로와 국도 건설은 교통량과 함께 지역균형발전이라는 “국가목표”도 함께 고려해서 추진하는 것이며, 필요시 고속도로와 국도를 같이 추진해야 할 경우도 발생된다고 밝히고 있다. 그러나 이러한 주장대로라면 모든 구간에 고속도로가 필요하다는 논리도 성립할 수 있으며, 모든 구간의 4차선 확장 공사도 필요

하다는 주장도 성립된다. 또 단순히 국도가 중·단거리 교통수요를 분담한다고 이야기하는 것은 국가지원지방도나 지방도와의 역할 구분에 대해서는 전혀 고려하지 않는 논리이다.

따라서 녹색연합은 현재 발생하고 있는 중복·과잉투자라는 시민들의 질타를 뼈저리게 느끼고, 고속국도, 일반국도, 국가지원지방도, 지방도 등의 역할을 명확히 하고 서로의 관계를 보완할 수 있도록 계획을 세워나가야 할 것이다. 1장에서 밝혔듯, 우리나라 고속국도와 국도는 이미 OECD국가에 뒤쳐지지 않고 있다는 사실, 고유가 시대의 돌입에 따라 석유 한 방울 나지 않는 나라에서 자동차 중심의 교통체계에서 벗어나 국민들이 다양한 교통수단을 선택할 수 있도록 교통체계의 변화를 가져와야 한다는 점을 명심해야 할 것이다.

2) 개통중인 고속도로·국도 중복구간

산지가 많은 우리나라 지형 특성상 고속도로와 국도의 중복 구간이 생길 수밖에 없는 현실이며, 따라서 국도와 고속도로의 조화 속에서 전국 도로망에 대한 전망이 필요하다. 그러나 정부의 정책은 고규격화에 맞춰 실제 고속도로와 국도의 구분 자체를 모호하게 만들며, 도로의 중복·과잉 투자를 낳고 있다. 고속도로와 국도의 가장 대표적인 중복구간을 찾아보면 다음과 같다.

표 5 개통 중인 고속도로·국도 중복구간

중복도로명		중복 구간	중복 길이(km) (고속도로기준)
고속도로	국도 노선		
천안~논산고속도로	23	천안~논산	81
중부내륙고속도로	3	괴산~상주	62.74
중부내륙고속도로	5	현풍~칠서	43.71
중앙고속도로	5	북원주IC~홍천IC	36.39
중앙고속도로	5	칠곡~안동	67.12
		단양~제천	34.52

2-1) 논산~천안고속도로와 23번국도 논산~천안 구간

천안에서 강진까지 이어지는 23번 국도와 논산~천안고속도로다. 23번 국도는 천안에서 공주를 거쳐 논산까지 논산~천안고속도로와 평행하여 이어진다. 이 구간 고속도로와 국도 모두 4차선의 고규격화 도로로 아래 사진에서 보듯 신호등의 유무를 제외하면 고속도로와 국도의 구분이 쉽지 않다.



사진 1 23번국도(왼쪽도로)와 천안~논산고속도로 평행구간(정안IC~남공주IC 사이)

이 구간 2004년도 교통량을 보면 23번 국도는 16,000여대의 차량이, 논산~천안간 고속도로는 22,000여대의 차량이 통행하는 것으로 조사되었다. 다른 고속도로와 국도의 중복 구간과 달리 이 구간은 고속도로 건설에 따른 국도 통행량의 흡수가 이루어지지 않았다. 이는 2004년 10월 감사원이 공개한 ‘SOC 민간투자 운용 실태’ 자료에서도 지적되었듯이 민자고속도로구간의 높은 통행료로 인해 이 구간 국도를 이용했던 차량이 고속도로를 이용하는 전환 비율이 3% 그쳤기 때문이다.

표 6 천안~논산고속도로 실제교통량과 예측교통량 비교 (2003년 기준)

주무관청	실시협약 교통량(A)	실제 교통량(B)	차이 (A-B)	비율(B/A)	최소운영수입 보장기간	2003년 지원액	예측대비 운영수입
건설교통부	46,423 대/일	21,859 대/일	24,564 대/일	47.1%	20년	494억 원	46%

자료 출처 : 감사원 SOC 민간투자제도 운용실태 자료 (2004. 10)

이 결과 표6에 정리되어 있는 것처럼, 논산~천안고속도로의 실시협약교통량과 실제 교통량의 차이는 약 24,000여대로 이는 예측교통량의 절반에도 못 미치는 수준이며, 이에 따라 국가가 2003년 지급해야 할 최소운영수입보장금이 494억 원에 이르는 것으로 감사원 결과 밝혀졌다. 2003년도와 같이 운영된다고 하였을

때 정부가 이후 20년간 최소운영수입 보장으로 지급해야 할 금액은 무려 8조원에 이를 것으로 추정된다.

정부는 이러한 재정적자를 메우기 위해, 2004년 물가 인상분을 반영한다는 명목으로 이 구간 통행료를 5% 인상하였다. 잘못된 수요 예측에 대한 짐을 이용객에게 씌우는 이러한 행태는 비판받아 마땅하며, 이는 이 도로의 교통량을 예측한 회사와 천안~논산고속도로(주), 도로공사가 책임지는 것이 마땅하다. 또 하나 통행료 인상은 현재도 도로공사가 운영하는 고속도로 요금 수준의 2배가 넘는 금액에 따라 통행량 흡수가 이루어지지 않고 있는 현실에서 통행료 인상은 이용객 감소를 동반할 것으로 보인다.

논산~천안고속도로의 연장길이는 81km이며, 이 사업에 들어간 총 사업비는 1조 5,953억 원²⁾이다. 잘못된 수요 예측으로 앞서 지적했듯 최소수입보장으로 약 8조원의 국민혈세가 더 들어갈 예정이며, 천안~논산고속도로를 이용하는 운전자들의 개인 부담도 얼마나 더 늘어갈지 모르는 실정이다. 잘못 건설된 고속도로가 국민들에게 얼마나 부담을 주는지를 보여주는 전형적인 사례이다.



사진 2 천안~논산고속도로와 23번국도 항공촬영

※ 중복 구간 : 81km(고속도로 기준)

2-2) 중부내륙고속도로(여주분기점~상주IC구간)과 3번국도(이천~상주구간)

남해, 진주, 함양, 김천, 상주, 충주, 이천을 거쳐 의정부, 동두천, 철원 그리고 통일후 초산까지 이어지는 3번국도는 고속도로 중부선, 중부내륙선, 통영~대전선과 평행한 채, 한반도의 남북을 잇고 있다. 이들 구간 중 고속도로 중복에 따라 국도의 교통량이 감소한 구간은 이천~상주 구간 국도의 교통량이 2005년 들

2) SOC 민간투자제도 운용실태 감사원 보고서 p71 자료

어 현격히 감소하였다고 지역주민들은 전한다. 지난 2004년 12월15일 중부내륙 고속도로 충주-상주 구간(81.4Km) 공사가 완료돼 경기도 여주와 경북 김천을 잇는 중부내륙고속도로 구간이 완전 개통됨으로써 나타난 결과이다. 물론 자세한 교통량 변화는 2005년 교통량 조사 자료가 나오는 내년에야 더욱 명확해지겠지만 실제 현장에 가보면 이 구간 3번 국도는 도심을 지나거나 다른 국도 구간과 중첩하는 구간을 제외하고는 거의 차량을 찾아볼 수 없었다. 이러한 교통량 변화는 지난 2002년 12월 개통된 중부내륙고속도로 여주~충주구간과 겹치는 주덕에서 장호원까지 교통량 변화를 통해 알 수 있다.

표 7 23번국도 충주시~이천시구간 일교통량 변화 추이 (단위 : 대/일)

구간 \ 연도	2002	2003	2004
충주시~주덕면	28,594	31,584	30,075
주덕면~생극면	10,103	9,255	8,183
생극면~장호원	13,153	6,184	5,868
장호원~이천시	22,181	20,688	20,179

표 7에서 보면 충주시~주덕면 구간의 교통량이 변화가 없는 이유는 3번국도와 음성~충주를 잇는 36번국도가 같은 구간을 중복 사용하기 때문이다. 그러나 중부내륙고속도로와 평행하여 이어지는 주덕~생극 구간과 생극~장호원 구간에서는 뚜렷하게 교통량이 감소하고 있음을 알 수 있으며, 도심 부근이 장호원~이천 구간의 교통량도 감소함을 볼 수 있다. 이처럼 고속도로와 평행한 구간의 국도에



사진 3 이화령 부근 3번국도, 중부내륙고속도로, 옛 3번국도 모습

서는 교통량이 감소하거나 변화가 없음에도 이러한 예측을 하지 못한 채 이 구간의 국도는 4차선 확장이라는 명목으로 고속도로와 거의 같은 규격의 고규격의 4차선 국도 신설을 한 상태이다.

그 대표적인 구간이 문경에서 이화령을 지나 수안보로 이어지는 구간이다. 사진 3에서 돈 내는 매표소가 보이는 곳이 새롭게 신설한 3번국도 이화령터

널매표소이며, 교각으로 세워진 곳이 중부내륙고속도로 이화령 구간이다. 그리고 교각 밑으로 나있는 2차선 도로가 이화령을 굽이굽이 넘어가는 옛 3번국도이다. 사진4는 좌측 중부내륙고속도로의 문경새재 터널이 뚜렷하게 보이며 저 멀리 3번 국도의 이화령 터널 입구를 희미하게 확인할 수 있다. 이처럼 이격 거리가 500m도 채 안 되는 공간에서 이화령을 지나는 4차선의 국도와 고속도로가 병행하며, 또한 옛 3번국도가 그대로 놓여있는 것이다.



사진 4 중부내륙고속도로 문경새재 터널과 3번국도 이화령터널 모습

특히 국도인 이화령터널 구간은 민자사업자인 새재개발(두산건설 자회사)이 1998년 완공한 이후, 부산지방국토관리청과 협약 체결 때 예상했던 하루 27,300대 차량 통행량의 20~30%도 못 미치는 교통량으로 적자를 매우기 위해 2000년 11월 통행료를 1,000원에서 1,300원(소형차 기준, 중형차 : 1,600원, 대형차 : 2,000원)으로 인상하였다. 그러나 인상 후에도 적자폭이 줄지 않고, 거기에 얹친 데 덮친 격으로 중부내륙고속도로가 뚫리게 되자 교통량이 더 감소하게 될 것을 염려한 새재개발이 국가를 상대로 소송을 제기해 지난 2004년 12월 29일 법원으로부터 국가가 704억여 원을 배상하라는 승소판결을 받았다. 잘못된 수요예측으로 국가가 거액의 보상금을 물어주게 된 것이다. 상황이 이리함에도 이화령 터널을 지나 연풍에서 수안보까지 구간을 총사업비 1,540여억 원의 공사비를 들여 4차선 확장 공사를 진행, 2003년 완공한 것은 더욱 이해할 수 없는 일이다. 녹

색연합이 이 구간을 고속도로와 국도의 대표적 중복투자 사례로 판단하는 이유가 여기에 있다.

※ 중복구간 : 119.22km(여주분기점~상주IC구간, 고속도로 기준)
71.3km(상주~괴산 구간, 국도 기준 4차선 확장구간)

2-3) 중부내륙고속도로(현풍IC~칠서IC구간)과 5번국도(현풍~칠서구간)

중부내륙고속도로가 구마고속도로와 만나는 현풍에서 칠서까지 구간은 5번국도와 나란히 놓여있다. 현재 중부내륙고속도로 현풍에서 마산 구간은 옛 구마고속도로로 도로공사가 동일 노선축의 여러 노선을 하나로 통합하면서 이름이 바뀌었다. 이 구간은 1977년 개통되었다.

이 구간 국도와 고속도로의 지난 5년간 교통량 변화를 표8에 정리하였다. 표8에서 보듯 교통량 변화가 거의 없음에도 건설교통부는 5번국도 칠서~영산 9.9km 구간에 1,265억 원, 남지~영산 6.6km 구간에 1,373억 원, 창녕서부우회도로 5.6km 구간에 560억 원, 창녕~성산 5.6km 구간에 313억 원을 투자하여 고규격의 4차선 국도로 확장하였다. 교통량 증가에 따른 도로 확장이 아닌 이 같은 국도 확장공사로 이 구간의 공사비로 약 3천억 원을 사용하였다.

고속도로와 평행한 구간에 국도의 확장을 무턱대고 반대하는 것은 아니지만, 그렇다고 4차선의 고규격화 도로로 획일적으로 확장하는 것은 국가재정의 심각한 낭비이다. 칠서~남지구간

은 2004년 추석을 제외하고 시간당 제일 교통량이 많은 때가 약 600대(한 방향)였다. 이는 1분에 약 10대의 차량이 통과한다는 것을 의미한다. 교통량이 가장 많을 때 1분에 10대가 지나는 구간을 4차선으로 확장한다는 것은 불필요한 재정 낭비를 초래하는 것이다. 그럼에도 사진 5에서 보듯 국도와 고속도로가 구분이란 되는 훌륭한 도로가 각각 4차선씩 이 구간을 나란히 지나고 있다. 사진에서 왼쪽 4차선 도로가 영산에서 창녕사이의 5번국도이며, 오른쪽 4차선 도로가 같



사진 5 중부내륙고속도로와 5번국도(창녕)

은 구간의 중부내륙고속도로이다. 그러나 사진에서 보듯 실제 이 국도를 이용하는 차량 수요는 거의 없는 실정이다.

표 8 중부내륙고속도로(현풍IC~칠서IC)과 5번국도(현풍~칠서) 교통량 변화

	국도				고속도로
	칠서~남지	남지~영산	영산~창녕	창녕~현풍	내서~현풍
2000	7,703	10,927		8,936	30,908
2001	7,601	8,848	11,969	8,803	32,076
2002	7,567	7,908	11,399	8,652	23,287
2003	7,633	9,084	9,866	8,058	27,410
2004	8,237	10,449	8,562	8,227	29,278

※ 중복구간 : 43.71km(고속도로 기준)

2-4) 중앙고속도로(만종분기점~춘천IC구간)과 5번국도(횡성~홍천구간)

중앙고속도로 만종분기점에서 홍천까지 구간은 2001년 8월, 홍천에서 춘천구간은 1995년 8월에 완공되었다. 이 구간도 원주~횡성~홍천~춘천으로 이어지는 5번국도와 나란히 겹치는 구간이다. 이 구간 교통량의 변화를 살펴보면 고속도로와 국도가 나란하게 지나갈 때 어떤 효과가 나타나는지를 알 수 있다.

표 9 중앙고속도로(북원주IC~춘천IC)과 5번국도(횡성~춘천) 교통량 변화

	국도			고속도로
	원주~횡성	횡성~홍천	홍천~춘천	만종~춘천
2000	25,106	12,629	7,223	10,882
2001	25,071	11,220	6,695	10,746
2002	21,450	9,718	6,408	13,010
2003	17,913	8,565	7,260	13,411
2004	19,134	7,968	7,689	12,863

표9에서 보듯 중앙고속도로가 생기면서 국도의 교통량이 약간 줄어들 수 있다. 그러나 전체 교통량을 보면 원주~횡성의 국도 구간을 제외하면 사실상 이 구간이 국도와 고속도로가 함께 병행하여 있을 만큼 교통량이 많지 않음을 알 수 있다. 원주~횡성 구간은 원주와 횡성이 사실상 같은 생활권임을 염두에 둘 때, 만종분기점에서 춘천까지 고속도로가 불필요하게 건설되었음을 알 수 있다. 특히 5번국도 횡성~홍천구간은 2004년 추석을 제외하고 교통량이 가장 많은 날인 5월 8일 첨두시간 교통량은 시간당 335대로 400대에도 미치지 못했다. 이는 가장 교통량이 많은 날도 1분에 6대의 차만이 이 구간을 지나간다는 것을 의미

한다. 고속도로와 국도의 역할 구분 없이 국도와 고속도로를 병행하여 공사하면서 생태계를 단절하고 예산을 낭비한 전형적인 사례이다. 불과하였다. 사진6은 홍천IC부근에서 촬영한 사진으로 좌측도로가 중앙고속도로이며 우측도로가 홍천을 지나는 5번국도이다.



사진6 중앙고속도로와 5번국도(홍천IC 부근)

※ 중복 구간 : 68.27km(만중분기점~춘천 고속도로 기준)
 18.3km(횡성~홍천 국도 기준, 교통량 적고, 4차선 확장 기준)

2-5) 중앙고속도로(제천IC~칠곡IC구간)과 5번국도(제천~칠곡구간)

중앙고속도로 제천IC~칠곡IC구간도 5번국도 제천~칠곡 구간과 나란히 뚫려있다. 중앙고속도로는 2001년 12월 풍기에서 제천구간이 완공됨으로써 모든 구간이 개통되었다. 중앙고속도로와 평행한 5번국도는 제천~단양 구간이 4차선으로 확장되어 있으며, 풍기~영주 구간과 안동~의성~군위~칠곡 구간도 4차선으로 확장되어 있다.

중앙고속도로가 완전 개통한 이후 국도의 교통량 변화를 보면 표10에서 보듯 풍기에서 제천 구간의 고속도로가 완공된 이후 영주~단양, 단양~제천구간의 국도

이용 차량이 현격하게 떨어진 것을 알 수 있다. 이처럼 고속도로와 국도의 병행은 국도 이용차량의 감소를 동반한다. 사진7은 5번국도 죽령부근에서 찍은 중앙고속도로 사진으로 앞쪽이 5번국도이며, 뒤쪽 탱크를 싣고 달리는 트럭이 있는 도로가 중앙고속도로이다. 사진 8은 영주에서 안동으로 가는 길에서 찍은 5번국도의 모습으로 차량이 없는 텅 빈 4차선 국도가 중복투자의 심각성을 보여주고 있다.

표 10 중앙고속도로(제천IC~칠곡IC)과 5번국도(제천~칠곡) 교통량 변화

	국도						고속도로	
	가산~군위	군위~의성	의성~안동	안동~영주	영주~단양	단양~제천	금호~서안동	서안동~제천
2000	12,641	9,456	11,821	7,955	9,353	12,936	10,882	6,647
2001	12,525	9,850	10,321	7,672	8,814	14,012	10,746	8,108
2002	12,216	9,497	10,526	7,573	8,331	11,449	30,009	14,249
2003	11,486	10,002	11,126	8,159	6,925	8,951	30,281	15,005
2004	11,779	9,767	10,640	7,565	6,671	8,967	23,891	13,985



사진 7 중앙고속도로와 5번국도 (죽령부근)



사진 8 5번국도 영주~안동 구간

※ 중복 구간 : 168.12km(칠곡IC~제천IC 구간 고속도로 기준)
 90.7km(칠곡~안동), 23.8km(단양~제천) : 4차선 확장 기준

3) 고속도로와 병행한 구간의 국도 공사 현장

고속도로가 뚫려있고, 교통량이 적은 구간임에도 국토 이곳저곳에서 4차선 국도 확장을 가장한 국도 신설 공사가 이루어지고 있다. 이들 구간의 연장길이, 공사비, 공사연도를 표11에 정리하였다.

표 11 개통 중인 고속도로와 평행한 구간의 국도 확장 공사

구분	전체		사업기간(계획)	노선	중복 고속도로
	연장 km	사업비(백만원)			
원평~금구	10.2	100,199	2000~2006	1	호남고속도로 (장성IC~금산사IC)
태인~원평1	3.8	46,415	2001~2007		
태인~원평2	7.1	56,861			
정읍~태인	17.1	163,808	1997~2005		
정읍~원덕1	10.5	168,780	2003~2012		
정읍~원덕2	10.8	157,340			
야은~원덕	7.5	96,571	2002~2010		
장성~야은	7.5	37,438	2002~2007		
성덕~대야	17.0	208,359	1998~2006	29	서해안고속도로 (무안IC~군산IC)
개정~성산	8.6	79,261	1996~2005		
갈산~해미	8.8	138,900	2004~2012		
함평~함평IC	10.0	56,092	2000~2005	23	
영광~대산	11.0	99,352	2003~2011		
서후~평은	9.9	90,861	2001~2009	5	
안동~서후	6.5	55,260	2001~2007		
어모~상주	13.0	185,359	2003~2012	3	중부내륙고속도로 (김천분기점~상주IC)
김천~어모	13.5	72,995	2003~2009		
산청~수동	7.9	86,976	2002~2007	3	대전~통영고속도로 (진주IC~함양분기점)
수동~안의	12.9	102,628	2000~2008		
총계	193.6	2,003,455			

자료출처 : 건설교통부 도로국 홈페이지 2005년도 국도건설사업 현황 등재

표11에서 보듯, 고속도로와 평행한 19구간의 국도공사현장에서 총연장 길이 193.6km, 총공사비 2조34억 원에 이르는 비용이 중복·과잉 투자되고 있다. 이러한 숫자도 엄격한 잣대를 적용한 결과이며, 사실은 더 많은 구간에서 고속도로

와 나란히 국도확장공사가 이루어지고 있으며, 대부분 국도확장공사는 기존노선을 따라 확장하는 것이 아니라 고규격화 도로건설이라는 명분아래 새로운 노선이 신설되고 있는 실정이다.

각 구간의 현실을 세밀하게 살펴보면 아래와 같다.

3-1) 1번국도 금구~장성 구간

이 구간은 장성에서 내장산국립공원을 지나 정읍, 태인을 거쳐 전주로 이어지는 1번국도 구간으로 호남고속도로와 평행한 구간이다. 이 구간의 지난 교통량 변화를 보면 다음과 같다.

표 12 1번국도 금구~장성구간 교통량 변화 (대/일)

연도		1999	2000	2001	2002	2003	2004
교통량	장성~북하	3,393	3,450	3,254	2,897	2,961	3,087
	북하~정읍	3,945	4,130	4,109	3,372	3,569	3,678
	정읍~태인	12,445	11,704	11,372	11,411	12,234	12,383
	태인~금구	8,103	8,796	8,905	8,316	9,070	8,869

표12에서 보듯 이 구간의 교통량은 매우 적으며, 지난 6년간 거의 변화량이 없다. 그럼에도 총연장 74.5km 구간에 총 공사비 8,742억 원을 들여 4차선 확장공사를 진행하고 있다. 장성에서 정읍구간은 하루 5,000대도 못 미치는 교통량을 보이고 있으며, 유일하게 10,000대를 넘는 정읍~태인구간은 순창에서 정읍을 거쳐 전주, 군산으로 이어지는 21번국도와 1번국도가 중복되어 진행되는 구간이기에 다른 구간보다 교통량이 많은 것으로 추정된다. 따라서 장성을 출발하여 1번국도를 거쳐 전주까지 운행하는 차량의 증가 요인은 없는 것으로 판단된다. 이처럼 특별한 교통량의 증가도 없는 이 구간을 4차선으로 확장하는 것은 명백한 중복·과잉투자가 이루어지고 있음을 알려주는 것이다.

3-2) 29번국도 성덕~대야, 개정~성산, 갈산~해미 구간

이 구간은 김제에서 흥성을 거쳐 서산으로 이어지는 29번국도 구간으로 서해안고속도로와 평행한 구간이다. 이 구간의 교통량 변화량을 보면 다음과 같다.

표13 29번국도 성덕~대야, 개정~성산, 갈산~해미 구간 교통량 변화 (대/일)

연도		1999	2000	2001	2002	2003	2004
교통량	성덕~대야	10,488	11,134	11,328	8,195	6,849	6,087
	개정~성산	측정치 없음	6,663	5,080	5,620	6,522	6,631
	갈산~해미	9,619	9,376	8,910	9,420	7,117	7,326

이 구간 역시 잘못된 교통량 예측으로 과잉·중복투자가 나타남을 여실히 보여주고 있으며, 그 전형을 성덕~대야 구간에서 찾을 수 있다. 서해안고속도로는 2001년 12월 21일 무안~군산 구간이 완공됨으로써 전구간 개통을 맞게 되었는데 성덕~대야구간은 마지막으로 완공된 마지막으로 완공된 무안~군산 구간 중 일부와 평행한 구간이다. 고속도로가 완공됨으로써 같은 구간 국도의 이용량이 현격히 줄어들 수 있다. 이는 국도와 고속국도가 거의 같은 기능을 하는 것을 입증하는 것이다. 개정~성산, 갈산~해미구간에서도 이러한 경향을 엿볼 수 있다.

이 구간은 총연장 길이 34.4km 구간에 총 공사비 4,625억 원을 들여 4차선 확장공사를 진행하고 있는 구간이다.

3-3) 23번국도 함평~함평IC, 영광~대산 구간

이 구간은 함평에서 영광을 거쳐 고창으로 이어지는 23번국도 구간으로 서해안고속도로와 평행한 구간이다. 이 구간의 교통량 변화량을 보면 다음과 같다.

표 14 23번국도 함평~영광, 영광~고창 구간 교통량 변화 (대/일)

연도		1999	2000	2001	2002	2003	2004
교통량	함평~영광	5,790	6,127	6,267	4,571	4,031	4,145
	영광~고창	7,310	7,222	7,452	6,656	4,873	4,791

이 구간도 잘못된 교통량 예측과 서해안고속도로 개통에 따른 영향을 잘못된 결과로 과잉·중복투자가 나타남을 여실히 보여주고 있다. 서해안고속도로는 2001년 12월 21일 무안~군산 구간이 완공됨으로써 전구간 개통을 맞게 되었는데 함평~고창구간은 마지막으로 완공된 마지막으로 완공된 무안~군산 구간 중 일부와 평행한 구간이다. 고속도로가 완공됨으로써 같은 구간 국도의 이용량이 현격히 줄어들 수 있다. 이는 국도와 고속국도가 거의 같은 기능을 하는 것을 입증하는 것이다.

이 구간은 총연장 길이 21km 구간에 총 공사비 1,554억 원을 들여 4차선 확장공사를 진행하고 있는 구간이다.

3-4) 5번국도 평은~안동 구간

이 구간은 안동에서 영주로 가는 5번국도 구간으로 중앙고속도로와 평행한 구간이다. 중앙고속도로 중 서안동~풍기 구간은 1999년 9월 개통되었는데 이 구간은 5번국도 영주~안동 구간과 평행한 구간이다. 이 구간도 잘못된 교통량 예측과 중앙고속도로 개통에 따른 영향을 잘못된 결과로 과잉·중복투자가 나타남을 여실히 보여주고 있다. 표15는 안동~평은구간 4차로 확장공사 실시설계 당시 교통량 예측 자료를 환경영향평가서에서 실은 것이다. 2004년 교통량과 비교해 볼

때 거의 3배에 가깝게 수요 예측이 과장되어 있음을 확인할 수 있다.

표 15 안동~영주구간 연평균 일교통량 예측 (단위 : 대/일)

연도	개통년도(2005)	2010	2015	2020	2025
교통량	21,949	24,905	27,859	30,813	33,768

'안동~평은 국도 4차로 확장공사 실시설계' 환경영향평가서 2000.7 p655

표 16 23번국도 평은(영주)~안동 구간 교통량 변화 (대/일)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
교통량	11,558	10,187	9,871	7,955	7,672	7,573	8,159	7,565

그러나 현실은 서안동~풍기 구간이 완성된 이후 교통량이 점차 줄어드는 것을 표16을 통해 확인할 수 있다. 이는 국도와 고속국도가 거의 같은 기능을 하는 것을 입증하는 것이다. 이 구간을 거쳐 다른 구간으로 이동하는 교통량의 변화는 앞서 개통한 고속도로·국도의 중복·과잉투자구간에서 살펴보았듯 증가하지 않고 정체되어있거나 줄어들고 있는 실정이다. 따라서 예측한만큼 교통량의 변화가 생길 것으로 판단되지 않으며, 다른 구간과 마찬가지로 중복·과잉투자의 현실을 보여줄 것이다.



사진 9 산을 파헤치며 공사를 하고 있는 5번국도 안동~영주 확장 공사 현장

사진9 좌측 하단부에 있는 도로가 기존 안동~영주간 5번국도이며 우측 산등성이를 파헤치며, 새롭게 안동~영주간 4차선 확장공사가 진행되고 있는 모습이다. 이처럼 많은 부분 기존도로와 별개로 확장공사라는 미명아래 새로운 4차선 국도가 국토 이곳저곳에서 뚫리고 있는 실정이다.

이 구간은 총연장 길이 16.4km 구간에 총 공사비 1,461억 원을 들여 4차선 확장공사를 진행하고 있는 구간이다.

3-5) 3번국도 김천~상주 구간

이 구간은 김천에서 상주로 가는 3번국도 구간으로 중부내륙고속도로와 평행한 구간이다. 중부내륙고속도로 중 김천~상주 구간은 2001년 9월 개통되었다. 이 구간도 잘못된 교통량 예측과 중앙고속도로 개통에 따른 영향을 잘못 예측한 결과로 과잉·중복투자가 나타남을 여실히 보여주고 있다. 표17과 표18은 김천~어모, 어모~상주구간 4차로 확장공사 실시설계 당시 교통량 예측 자료를 환경영향평가서에서 실은 것이다. 2004년 교통량과 비교해 볼 때 거의 2배 넘게 수요 예측이 과장되어 있음을 확인할 수 있다. 이 구간을 이용하여 김천에서 출발 충주 쪽으로 이동하는 차량의 숫자도 많이 증가하지 못할 것이라는 사실은 앞서 이미 개통한 고속도로와 국도의 중복·과잉투자구간에서 살펴본 상주에서 충주까지의 구간이 입증하고 있다.

표 17 어모~상주구간 연평균 일교통량 예측 (단위 : 대/일)

연도	2008(개통년도)	2012	2017	2022	2027
교통량	17,882	21,513	25,424	28,729	31,011

‘어모~상주 국도건설공사’ 환경영향평가서 p476

표 18 김천~상주구간 연평균 일교통량 예측 (단위 : 대/일)

연도	2006	2010	2014	2018	2025
교통량	14,163	17,773	21,409	24,890	30,193

‘김천~어모 국도건설공사’ 환경영향평가서 p418

표 19 3번국도 김천~상주 구간 교통량 변화 (대/일)

연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004
교통량	7,691	7,461	7,634	7,284	7,819	7,135

이 구간은 총연장 길이 26.5km 구간에 총 공사비 2,683억 원을 들여 4차선 확장공사를 진행하고 있는 구간이다.

3-6) 3번국도 산청~안의 구간

이 구간은 진주에서 함양을 거쳐 거창으로 가는 3번국도 구간으로 대전~통영고속도로와 평행한 구간이다. 대전~통영고속도로 중 서진주~함양 구간은 1998년 10월 개통되었다. 이 구간도 잘못된 교통량 예측과 대전~통영고속도로 개통에

다른 영향을 잘못 예측한 결과로 과잉·중복투자가 나타남을 여실히 보여주고 있다. 표20은 산청~수동구간 4차로 확장공사 실시설계 당시 교통량 예측 자료를 환경영향평가서에서 실은 것이다.

표 20 3번국도 산청~수동구간 연평균 일교통량 예측 (단위 : 대/일)

연도	2003(개통년도)	2007	2012	2017	2022
교통량	17,616	22,499	26,129	28,605	30,593

‘산청~수동 국도건설공사’ 환경영향평가서 1998.12 p447

표20에서 보듯 산청~수동간 교통량은 개통연도에 거의 18,000대에 이른다고 예측하고 있으나 이는 대전~통영간 고속도로의 영향을 염두에 두지 않고, 교통수요예측을 부풀린 결과이다. 최근 10년 동안 이 구간 교통량 변화를 보면 이를 확실히 알 수 있다.

표 21 3번국도 산청~안의 구간 교통량 변화 (대/일)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
교통량	8,500	8,882	5,560	6,580	6,612	4,991	5,560	5,285

이 구간 전후의 다른 구간 교통량 변화를 보면 진주에서 신안까지만 교통량이 하루 16,000여대에 이르고, 이 구간을 지나 신안~산청 구간과 안의~거창구간은 각각 9,000여대와 6,000여대가 하루 평균 통행하고 있다. 진주에서 신안 구간이 교통량이 많은 이유는 진주에서 신안을 거쳐 20번국도를 이용할 수 있기 때문으로 판단되며, 신안~산청구간의 차량이 많은 이유는 신안에서 산청을 거쳐 59번 국도를 이용할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 이 구간이 4차선으로 확장된다고 할지라도 1일 최대 9,000대를 넘지 않을 것으로 판단된다.

지리산 자락인 이 구간의 산림을 훼손하면서까지 대부분 구간을 기존 노선과 별개로 4차선 확장이라는 명목으로 국도신설공사를 진행하는 것은 명백한 중복·과잉투자임에 틀림없다. 이 구간은 총연장 길이 20.8km 구간에 총 공사비 1,896억 원을 들여 4차선 확장공사를 진행하고 있는 구간이다.



사진 10 산청~수동구간 3번국도 확장공사 현장



사진 11 터널 공사를 하고 있는 3번국도 산청~수동 공사현장 모습

4) 고속도로·국도 건설 공사가 함께 이루어지는 중복·과잉 투자 현장

앞서 고속도로와 국도가 나란히 뚫려있는 구간에서 국도의 차량이 감소한다는 것을 알았다. 이는 국도와 고속국도가 기능상 같은 역할을 하므로 발생하는 당연한 결과이다. 그럼에도 지금 이 순간 국도의 확장공사와 고속도로 신설공사가 함께 진행되는 공사현장이 꽤 존재한다.

이들 구간의 국도 교통량이 어떠한지, 과연 이 구간 고속도로 공사가 필요한지, 국도의 확장공사가 필요한지를 살펴보고자 한다.

표 22 같은 구간 내 고속도로 신설공사와 국도 확장공사가 이루어지고 있는 현장

구분	전체		노선	신설 고속도로	전체	
	연장 (km)	사업비 (억원)			연장 (km)	사업비 (억원)
여주IC~장호원1	8.2	930.00	37	중부내륙고속도로 (양평~여주)	36.9	6,661
양평~여주	18.7	2478.00				
공주~이인	15.0	1051.35	40	서천~공주고속도로	59	7,884
부여~탄천	12.2	730.56				
구룡~부여	8.4	1632.94	4	당진~대전고속도로	94.3	14,446
홍산~구룡	12.9	894.46				
신평~합덕	8.6	581.21	32	경부고속도로 (영동~김천) (김천~구미)	34.3	4,448
합덕~신례원1	6.6	871.14				
합덕~신례원2	6.6	767.28				
예산~대술	9.6	1182.17				
예산~신양	7.1	455.47				
신양~신풍	16.3	2203.10				
신풍~우성	12.1	882.82	4		12.9	1,298
영동~추풍령1	10.0	1600.00				
영동~추풍령2	10.0	1600.00	4			
추풍령~김천	11.8	755.45				
김천~남면	9.2	843.53				
남면~약목	10.0	186.43				
		4,985.41				

4-1) 37번국도 양평~여주 확장공사와 중부내륙고속도로 양평~여주 구간

이 구간은 중부내륙고속도로와 37번 국도가 동시에 확장을 진행하고 있는 구간이다. 이 구간 공사비만 하더라도 각각 3,408억 원과 6,661억 원을 들여 진행하는 공사이다. 과연 이 구간에 4차선의 국도와 4차선의 고속도로가 들어설 만큼 교통량이 많은 지에 대한 검토가 필요하다.

우선 지난 5년간 이 구간 37번국도 교통량 변화를 살펴보면 다음과 같다.

표 23 37번국도 여주~양평 구간 교통량 변화 (대/일)

연도		2000	2001	2002	2003	2004
교통량	점봉리~여주읍	측정치 없음	26,954	28,705	30,306	33,379
	여주읍~양평	9,549	9,810	10,222	11,424	10,227

표23만을 보서는 쉽게 이해할 수 없겠지만, 점봉리에서 여주읍 구간의 차량이 많은 이유는 영동고속도로가 정체될 때 여주IC를 나온 차량이 점봉리를 거쳐 여주읍까지 37번국도를 이용한 이후 여주읍에서 42번국도를 타고 서울 방향으로 이동하기 때문이다. 따라서 여주읍에서 양평까지 구간의 차량 수요가 4차선의 국도와 고속도로를 둘 다 필요로 할 만큼 많지는 않을 것이다. 그럼에도 이 구간에 37번국도의 확장과 중부내륙고속도로 여주~양평구간의 신설이 필요하지는 않다. 더욱이 장호원에서 성남까지 기존 3번국도와 별도로 6~4차선의 신설 3번국도가 건설되고 있다는 점을 고려하면 여주~양평구간의 고속도로 건설과 37번국도 4차선 확장이 둘 다 진행되는 것은 명백한 중복·과잉투자의 전형이다.

표 24 성남~장호원구간 3번국도 6~4차선 확장(신설)공사 현황

구간	연장	총 사업비	사업기간	노선	중복 고속도로
성남~장호원1	10.9	200,074	2002~2011	3	중부내륙고속도로, 중부고속도로, 제2중부고속도로
성남~장호원2	6.4	362,446			
성남~장호원3	7.7	364,533	2003~2012		
성남~장호원4	10.2	294,983			
성남~장호원5	12.2	246,000	2004~2012		
성남~장호원6	15.2		착공예정		

건설교통부에서 이 모든 도로계획을 세우면서 어떤 판단에 따라 이 구간 도로확장과 고속도로 건설을 병행하고 있는지에 대한 명확한 답변이 필요하다. 단순히 국도와 고속도로의 기능이 다르다는 논리의 설명은 더 이상 국민들에게 설득력이 없다는 점을 건설교통부는 명심해야 한다. 그 이유는 국도와 고속도로가 실제 기능상 같은 역할을 진행한다는 것을 우리가 앞서 살펴본 사례에서 국도와 고속

도로 구간의 차량 흐름의 변화를 통해 입증되었기 때문이다.

4-2) 40번, 4번국도 확장공사와 서천~공주고속도로 공사 현장

충남의 서부지역은 현재 도로공사로 몸살을 앓고 있다. 40번국도, 4번국도 확장공사와 서천~공주고속도로 공사이외에도 당진~대전고속도로공사, 32번확장공사, 논산~부여간 국도확장공사 등이 모두 충남 서부지역에서 이루어지는 공사이기 때문이다. 고규격화도로건설이라는 미명아래, 국도 확장을 가장하여 기존 국도노선과 상관없이 새로운 길이 뚫리고 있으며, 필요성이 의심받는 고속도로 건설로 충남의 산들이 파헤쳐지고, 논과 밭들이 잠식당하고 있다. 그러나 이 지역이 그렇게 많은 도로를 필요로 하는 지역인지는 매우 의심스럽다. 공주에서 부여 홍천으로 이어지는 40번, 4번국도의 4차선 고규격화 확장 공사와 서천~공주고속도로 공사현장도 교통량이 매우 적어 중복투자의 의구심을 지울 수 없는 구간이다.



사진 12 공주~서천 고속도로 공사현장



사진 13 부여~탄천 40번국도 공사현장

이 구간 최근 5년간 교통량의 변화는 아래 표25와 같다.

아래 표25에서 보듯 공주~부여~구룡 구간의 교통량은 감소 추세이며, 구룡~서천구간도 4차선 확장만으로 충분히 교통량을 흡수할 수 있음에도 국도의 확장과 고속도로 신설공사가 동시에 이루어지는 것은 이 구간이 중복·과잉투자 구간임을 입증한다. 이런 구간에 국도 확장공사비로 4,309억 원, 고속도로 공사비로 7,884억 원을 투입한다는 것은 국민의 혈세를 낭비하는 것이다.

표 25 40번국도(공주~부여), 4번국도(부여~홍산) 구간 교통량 변화 (대/일)

연도		2000	2001	2002	2003	2004
교통량	공주~부여	6,175	7,658	7,144	4,954	4,696
	부여~구룡	12,433	12,962	11,751	11,087	10,302
	구룡~서천	5,050	5,052	5,202	5,490	5,481

이 구간은 고속도로의 신설이 필요하지 않다고 판단되며, 40번, 4번국도의 확장으로 교통수요를 대체할 수 있음에도 고속도로 공사를 신설한 근거가 무엇인지 매우 의아하다.

4-3) 신평~우성 32번국도 확장공사와 대전~당진 고속도로 신설공사 현장



사진 14 32번국도 확장구간(유구 근처)

신평에서 우성으로 이어지는 32번국도 확장공사의 각 구간을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

신평~합덕구간은 행정구역상 당진군 신평면 거산리-당진군 합덕읍 소소리에 해당하며, 합덕~신례원1, 2 구간은 행정구역상 당진군 합덕읍 오산리-합덕읍 신석리, 예산군 신암면 신태리-예산읍 간양리에 해당하고, 예산~대술 구간은 예산읍 주교리, 서산리, 산성리, 향천리에 해당한다. 또 예산~신양 구간은 예산읍 향천리-신양면 불월리에 해당하고, 신양~신풍구간은 예산군 신양면 대덕리-공주시 신풍면 영정리에 해당하며, 신풍~우성구간은 공주시 신풍면 영정리-공주시 우성면 동대리에 해당하는 구간이다. 이 32번국도 4

차선 확장공사 공사비 총액이 6,943억원, 대전~당진구간 고속도로 공사비 총액이 1조4,446억 원으로 같은 구간에 국도의 4차선 확장과 고속도로 신설 공사로 총 2조 원이 넘는 금액이 사용되고 있다. 그러나 이 구간의 교통량 변화를 살펴보면, 이 구간도 고속도로 신설공사와 국도 확장공사가 동시에 이루어질 절박성은 없는 것으로 판단된다.

따라서 이 구간도 32번국도 확장공사만으로도 교통량 수요를 감당할 수 있었음에도 동일 구간에 고속도로 신설 공사를 진행하는 잘못을 범하고 있는 것으로

판단된다.

표 26 32번국도(신평~우성) 구간 교통량 변화 (대/일)

연도		2000	2001	2002	2003	2004
교 통 량	거산리~신례원	11,174	11,446	9,371	10,107	9,403
	예산읍~유구읍	8,295	8,943	8,489	7,931	7,784
	유구읍~동대리	11,208	11,409	9,834	9,561	9,772



사진 17 대전~당진 고속도로 공사 현장 항공 촬영 사진

4-4) 영동~약목 4번국도 확장공사와 영동~구미 경부고속도로 확장공사 현장

이 구간 4번국도 확장 공사 총연장길이는 51.0km이며 공사비 총액은 4,985억 원에 이르며, 같은 구간 경부고속도로 확장공사 총연장길이는 47.2km에 공사비 총액은 5,746억 원에 이른다. 이 구간 4번국도의 교통량의 변화는 표와 같다. 경부고속도로 6차선 확장공사가 이루어지고 있는 시점에서 영동~약목구간 4차선 확장공사의 타당성에 대해서는 이 구간 교통량의 변화를 보더라도 쉽게 이해 되지 않는다. 따라서 이 구간도 고속도로와 국도의 중복·과잉투자구간이라 할 수 있다.

표 27 4번국도(영동읍~약목) 구간 교통량 변화 (대/일)

연도		2000	2001	2002	2003	2004
교 통 량	영동읍~추풍령	5,335	5,675	5,279	4,083	3,759
	추풍령~김천시	7,934	8,016	7,561	7,668	7,529
	김천시~약목면	14,015	14,501	11,066	12,002	11,657



사진 18 4번국도 추풍령 구간 확장공사 현장 항공 촬영 사진

4. 고속도로·국도 중복·과잉투자의 원인

1) 건설교통부 도로 정책의 부실

건설교통부는 도로법에 따라 10년 단위로 도로정비기본계획을 수립하여 운영하고 있으며, 이에 따라 국도와 고속도로 건설을 추진하고 있다. 도로법에 규정되어 있는 것처럼 국도는 중요도시·지정항만, 중요비행장, 국가산업단지 또는 관광지등을 연결하며 고속국도와 함께 국가기간도로망을 이루는 도로로서 대통령령으로 그 노선이 지정된 것이다.

이처럼 국도와 고속도로는 그 기능상 같은 역할을 하고 있으므로, 고속도로나 국도 건설 계획을 세울 때 인근 지역에 고속도로와 국도 현황은 어떤지 새로운 고속도로나 국도 건설 계획이나 확장 계획은 없는지를 꼼꼼히 살펴 고속도로와 국도가 서로 어떻게 상호 보완하여 연결될 것인지, 교통수요 분담은 어떻게 할 것인지에 대한 명확한 상을 세워야 한다. 그러나 현재 도로건설은 그러한 역할 분담 없이 건설이 추진되고 있으며, 그 악영향이 고속도로·국도의 중복·과잉 투자로 나타나고 있는 것이다. 이는 명백히 건설교통부가 도로 정책을 부실하게 세운 탓이며, 이에 따른 일차 책임은 건설교통부에 있다.

건설교통부는 이와 같은 중복·과잉투자 문제와 관련한 지적이 나올 때마다 “도로신설이나 확장이 통상 향후 20년의 운영 기간을 전제로 하기 때문에 신설·확장개통 후 몇 년 동안은 수요가 과다추정된 것으로 보일 수 있다.”³⁾ 고 앵무새처럼 되뇌고 있다. 그러나 이는 지금 이 순간만 벗어나면 된다는 발상에서 나오는 이야기이다. 최근 10여 년간 교통량의 변화가 거의 없거나 오히려 주변도로 개통으로 교통량이 줄어드는 지역에서 앞으로 급작스레 교통량이 증가할리는 거의 없다. 이러한 사례는 비단 도로에만 있는 것은 아니다. 양양, 울진, 무안, 김제, 예천 등의 지방공항사업에서 보듯이 정확한 수요예측 없이 우선 짓고 보자는 식의 과잉투자가 빚어낸 결과로 수천억 원 이상에 달하는 국민의 혈세가 허공에 정지되거나 붕 떠 있는 상태로 전락하고 만 것이다. 국가 예산은 우선적으로 쓰여야 할 곳이 수 없이 많다. 다른 부문에 투자될 곳이 수없이 많음에도 불구하고 필요성과 타당성에 심각히 의문이 제기되는 도로의 중복투자에 어마어마한 예산이 집행되고 있는 것이다. 이 모두가 건교부의 정책적 부실에서 기인하다.

고속도로든 국도든 최종적인 책임과 권한은 건교부에 있으나, 앞서 지적했듯 고속도로·국도의 연관성에 대한 고민 없이 사업이 집행되다보니 엄청난 국고의 낭비와 환경파괴, 지역공동체 붕괴 등의 결과로 이어지고 있는 것이다. 이런 일

3) 도로정비기본계획변경(안)(2006~2010)에 대한 검토소위원회 의견에 대한 건설교통부 도로국 답변자료

이 사기업이나 개인회사라면 과연 가능한 일인지 의문을 갖지 않을 수 없다. 일반기업에서는 생각하기 힘든 과잉투자가 국가의 이름의 이루어지고 있으며 그것에 대한 진지한 반성과 대안 모색은 아직도 미흡한 실정이다.

앞으로 건설교통부는 고속도로·국도 건설공사를 진행할 때, 인접 지역의 도로망과의 연계성과 계획되고 있는 다른 도로(고속도로·국도·지방도 등 포함)와의 연관성에 대한 보고를 반드시 진행해야 할 것이다.

2) 예산의 과잉과 자동차·도로공급 중심의 교통정책

한해를 마무리하는 과정에서 우리가 흔히 볼 수 있었던 풍경 중 하나가 이곳저곳의 도로를 해집는 모습이였다. 1년 동안 사용해야할 예산을 다 쓰지 못했을 때 그 남은 예산 금액을 소비하기 위해 인도(人道) 등을 들어내고 새롭게 놓는다는 이야기가 공공연하게 나돌았다. 아무리 필요한 일이라도 예산이 없으면 할 수 없고, 그리 급하지 않은 일이라도 예산이 있으면 쓰게 마련이다. 도로의 중복·과잉투자가 일어나는 현실도 이 예산 부분과 떼어놓을 수 없는 부분이다. 교통정책과 밀접하게 관련되어 있는 예산이 교통시설특별회계법(이하 ‘교특회계’)이다. 교특회계는 이 법 1조의 목적에 서술되어있듯이 법 자체가 ‘도로·철도·공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위하여’ 만들어졌기 때문이다. 1994년부터 교통세를 주요 재원으로 운영되어 온 교특회계는 본래 2003년까지 그 기한을 두었으나 현재 2006년까지 운용이 연장된 상태이다. 이 교특회계의 부문별 교통세 배분율은 도로 51~59%, 철도 14~20%, 항만 10~14%, 도시철도 6~10%, 공항 2~6%, 광역교통시설 2%로 책정되어 있는 상황이다. 이 결과 지난 10년간 전체 교통시설 투자규모 중 도로가 61.3%를 차지하는 반면, 철도투자는 14.6%에 지나지 않았다. 또한 2004년 부문별 교통투자 현황을 보면 도로에 66%를 투자하였으나, 철도·지하철에는 23.7%를 투자하였으며, 버스와 택시에는 불과 0.01%만을 투자하였다. 이처럼 도로 중심으로 투자가 진행되고 있어 지난 40년 동안 고속도로는 9.3배, 일반도로는 3.6배가 증가하였으나 철도는 1.1배 그 길이가 증가하였다. 이러한 도로부문의 집중투자가 필연적으로 도로 중복·과잉투자를 불러온 것이다. 따라서 교특회계의 배분율에 대한 조정이 필요하며, 2006년 이후 교특회계의 존치여부에 대한 고민과 대안에 대한 모색이 필요하다. 교특회계의 쓰임을 어떻게 할 것인지와 관련하여 2004년 통계청이 조사한 교통문제 결과에 주목해야 할 것이다. 전국적으로 대중교통 불편에 대한 문제의식이 높으며, 주차시설, 교통체증, 교통안전시설미비, 교통법규준수미약 등의 순으로 문제의식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 서울과 6개 광역시, 경기도를 제외한 다른 지방에서는 대중교통불편, 주차시설에 대한 불만 다음으로 교통안전시설미비에 대한 불만이 교통체증으로 인한 불만보다 더 높은 것으로 나타났다. 이는 현재 진행하고 있는 교통정책이 잘못되었음을 입증한다. 따라서 앞으로 노후

국도 개선에 있어서 염두에 둘 사항은 고규격의 4차선 확장이 아니라 인도설치, 교통안전시설 등 확충을 염두에 두어야 할 것이다.

3) 부풀려지는 교통수요 예측

교통수요예측결과는 사업 타당성 평가의 중요한 판단 기준으로 실제 그 구간 국도나 고속도로의 건설 여부를 결정짓는 중요 변수이다. 도로건설의 이 첫 과정에서부터 문제가 발생하고 있다. 실제 고속도로가 지금 당장 필요하지 않은 구간이거나, 고속도로가 개통됨으로써 국도 확장이 필요 없는 구간임에도 향후 예측되는 교통량을 부풀려 공사를 착공하는 경우가 많다. 이러한 경우 대부분 중복·과잉투자를 만들어 낼 수밖에 없는 실정이다.

2004년 10월 감사원이 낸 SOC 민간투자제도 운용 실태 감사보고서에 따르면 민자사업 교통수요예측 분야의 문제점을 지적하고 있다. 그러나 이는 민자사업만의 문제가 아니다. 오히려 앞서 살펴보았듯이 건설교통부가 추진하는 거의 모든 도로건설 사업에서 교통수요 예측량은 대단히 부풀려지고 있는 실정이다. 예를 들어 안동~영주간 국도, 김천~상주간 국도의 4차선 확장공사는 교통수요 예측이 현재 교통량과 비교하였을 때 2배 이상 부풀려졌으며, 산청~수동간 국도는 3배 이상 부풀려져 있다. 이는 비록 공사가 끝나고 그 구간의 개통시점을 염두에 둔 수치라고는 하나, 국도와 고속도로가 중복된 구간에서 나타나는 교통량 수치 변화와 비교해 볼 때, 개통된다할지라도 바로 7,000~10,000이상의 교통 수요가 일어나지는 않을 것은 너무나 분명한 사실이다.

감사원은 수요 과다 예측 주요 원인으로 민자도로의 비싼 통행료로 인한 수요감소 영향 미고려, 확정되지 아니한 개발계획이 모두 조기에 준공되는 것으로 가정, 부풀려진 사회경제지표를 적용, O-D를 과다하게 적용 등을 들고 있다.

건설교통부가 진행하는 고속도로, 국도 건설 사업의 교통수요 과다예측도 이와 비슷하나 여기에 덧붙여 인접 구간의 국도 확장공사나 고속도로 신설 공사에 따른 교통량 예측을 충분히 하지 못한다는 점이다. 이와 관련하여 감사원보고서는 교통개발연구원 O-D 자료의 주요 문제점으로 1998년 실업자 대책을 위한 공공근로사업으로 시급히 시행되어 조사방법 및 조사범위가 불충분하고 1998년 이후 준공된 서해안고속도로, 경부고속철도 등 대규모 교통시설 개통에 따른 통행특성을 미반영하고 있다고 지적하고 있다. 이는 O-D 자료가 갖는 한계를 명확히 지적한 것이며, 따라서 해마다 도로의 확포장과 신설에 따른 통행 특성을 고려하여 해마다 O-D자료를 보완해야 할 것이다.

4) 건설업의 과잉

2001년 기준으로 주요 국가의 GDP 중 건설업 비중은 미국과 서유럽 국가에서 4~5% 정도이며, 브라질·러시아·중국은 7%대를 나타낸다. 선진국은 GDP 중

건설업의 비중이 낮은 반면, 신흥 개발도상국은 상대적으로 높음을 알 수 있다. 부동산 문제가 심각했던 일본의 경우 GDP 중 건설업 비중은 1990년 9.8%, 1995년 8.2%, 2001년 7% 등 추세적으로 낮아지고 있지만 다른 선진국에 비해서는 여전히 높은 수준으로 나타났다. 우리나라의 경우 건설업이 GDP에서 차지하는 비중은 외환위기 이전인 1990~97년 사이의 기간에는 평균 11.4%였으나 외환위기 이후인 1999~2002년에는 평균 7.7%로 낮아졌다. 그러나 2004년에는 건설업의 호황으로 다시 약 8.5%로 높아졌으며 이는 선진국과 다른 개도국에 비해서 상당히 높은 수준이다. 이와 같은 이유로 경기가 침체되었을 때, 가장 먼저 나오는 것이 건설경기부양이며 정부는 이를 위해 여러 가지 대책사업을 전개하는 것이다. 이중 가장 손쉽게 진행할 수 있는 건설 분야가 도로다. 앞서 지적되었듯 교통수요예측이 틀린다 할지라도 향후 목표 수준에 도달할 것이라고 얼버무리면, 국민들 기억 속에서 잊히기 때문에 큰 문제가 발생하지 않고 넘어갈 수 있는 것이다. 또 지역 안배가 가능한 분야가 바로 도로인 것이다⁴⁾. 문제는 우리 국토 현실에서 실질적으로 필요한 도로는 이미 대부분 구축되었기 때문에 그 활로를 찾은 것이 고비용의 도로 즉 국도 4차선 확포장과 고속도로의 확충이며, 이 과정에서 고속도로와 국도의 중복투자가 발생한 것이다.

4) 이와 관련하여 현재 고속도로나 국도의 신설·확장공사에 참여하는 건설업체들을 분석해보면 보다 잘 알 수 있다. 국도 건설 공사는 대부분 지역 소재의 주요 건설업체가 진행하고 있으며, 고속도로공사는 국내 굴지의 건설업체가 나눠 진행하고 있다. 자세한 내용을 원하면 도로공사 홈페이지나 지방국토관리청 홈페이지에 들어가면 구간별 시공업체를 파악할 수 있다.

5. 대안을 찾아서

고속도로와 국도의 중복·과잉투자가 불러오는 문제는 국민들의 혈세의 낭비만은 아니다.

고속도로와 국도의 건설에 따라 없어지는 논과 밭, 산림은 쉽게 복원되지 않으며 최근 10년간 도로·철도 등 공공시설에 따른 농지 전용은 무려 64,591ha에 이르는 실정이다. 작년한해만 5,742ha로 여의도 면적의 6.5배에 이른다. 그러나 최근 10년 동안 고속철도를 제외하고는 철도신설 공사는 거의 진행되지 않았으므로 이중 도로가 차지하는 비율은 매우 높을 것으로 추정된다. 또한 생태축 단절과 그에 따른 로드킬 문제는 새로운 환경문제로 떠오르고 있다. 이외에도 자동차·도로 중심의 교통체계는 대기오염발생과 이에 따른 기후변화문제, 고유가시대의 에너지 문제 등 다양한 문제를 낳고 있다.

이에 녹색연합은 도로 중복·과잉투자를 줄이기 위해 다음과 같이 제안한다.

1) 7X9 고속도로 정책은 전면 재검토해야 한다.

정부는 제 4차 국토종합계획에서 2020년까지 국토의 남북 축에 7개, 동서 축에 9개의 격자형 고속도로 망을 단계적으로 건설하는 소위 ‘7by9’ 도로계획을 추진 중이다. 이 계획은 전국 어디서나 30분 안에 고속도로에 진입할 수 있도록 하며, 국토의 효율적 이용과 균형발전, 통일대비, 동북아 물류 중심의 역할 수행이라는 근거에 따라 탄생했다. 그러나 이 정책이 올바른 정책인지에 대한 정확한 검토가 제대로 진행된 적은 한번도 없었다. 그럼에도 이 정책에 따라 고속도로 건설이 추진되고 있으며, 그 결과 전주~광양고속도로나 고창~담양고속도로처럼 시급히 필요하지 않거나 그 필요성 자체가 의심되는 지역에 고속도로 공사가 진행되는 구간도 있으며, 고속도로와 국도의 중복·과잉투자가 발생하고 있다. 예를 들어 고창~장성~담양을 잇는 고속도로 공사는 물류 이동의 필요성도 의심받는 구간으로 오히려 지역주민에 입장에서는 장성과 고창을 잇는 국도가 없는 현실에서 돈을 들이며 이동하는 고속도로 공사보다 지방도만 존재하는 장성과 고창 구간에 국도를 놓거나 고개마루를 지나는 898번지방도 대신 터널 공사를 통해 쉽게 장성과 고창 사이를 이동할 수 있도록 만드는 것이 더욱 중요하다. 실제 고창과 장성 사이 국도가 놓이거나 898번 지방도가 생기게 되면 장성IC와 고창IC를 통해 고속도로의 이용이 편리하며 경상도 지역에서 변산반도 국립공원의 접근도 쉬워진다. 그럼에도 이 구간 고속도로를 건설하는 잘못이 일어나고 있다. 따라서 다른 교통수단에 대한 검토, 국도 등 다른 도로와의 연관성, 생태계 단절과 파괴 등 환경에 미치는 영향, 경제적 타당성 등 여러 측면에서 종합적인 분석을 토대로 7X9 정책이 타당한가에 대한 검토를 진행해야 할 것이다. 우리가 2020년까지 끊임없이 도로 중심의 교통체계로 살아야 하는지 사회적 논의와 합

의가 필요하다. 이를 위해 현재 계획과 설계 중인 고속도로 사업에 대한 전면적인 재검토가 있어야 한다. 여기에는 민자도로계획도 반드시 포함해야 한다.

2) 합리성과 투명성의 도로정책 수립

도로의 중복투자가 진행되었고, 진행되고 있음에도 제도의 개선에 대한 요구가 없었던 것은 도로정책의 비민주성과 폐쇄성에 기인한다. 도로분야는 국가 예산의 상당한 부분을 사용하면서도 실제 이에 대한 접근은 아주 제한적이고 폐쇄적이다. 건교부의 담당공무원과 일부전문가, 건설업체 등이 모든 것을 다 관장해 왔다. 이로 인해 도로 정책은 근본에서 변화가 없이 많은 문제를 안고 달려왔다. 그 실상 중 하나가 중복투자인 것이다. 도로의 건설과 유지관리에 있어 시민의 참여가 원천적으로 제한되어 있다. 이 점은 시급히 극복되어야 한다. 한 개소의 도로를 건설하더라도 충분히 이해되고 납득되어질 수 있는 타당성이 마련되어야 한다. 아울러 많은 예산이 집행되는 만큼 효율성에 대해서 충분한 보장이 있어야 한다.

도로의 필요성과 타당성에 대한 합리적 접근이 절실하다. 고속도로·국도 건설공사를 진행할 때, 인접 지역의 도로망과의 연계성과 계획되고 있는 다른 도로(고속도로·국도·지방도 등 포함)와의 연관성에 대한 검토, 즉 고속도로와 국도, 지방도, 광역시도 등 주요 도로망을 종합적으로 검토하고 판단할 수 있는 기준과 논의의 구조가 필요하다.

이를 위해 건교부를 중심으로 지방자치단체, 시민단체(교통, 환경)등이 종합적으로 타당성을 검토할 수 있는 가칭 도로타당성검토위원회와 같은 제도적 장치가 필요하다. 동일 구간 내에 유사한 목적과 기능의 도로가 중복될 반드시 투명한 타당성 검토를 의무화해야 한다. 충분하고 납득할 만한 도로 건설의 필요성과 타당성이 충족되어야 동일 구간에 추가 도로건설을 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 타당성검토위원회를 중심으로 중복이 되는 구간에 대한 면밀한 검토를 거쳐서 최종적으로 도로의 효율성과 예산낭비의 우려가 불식되는 판단이 이루어질 때 사업이 착수되어야 한다. 예를 들면 기초지자체 A지역과 B지역 사이에 도로가 건설될 경우 기존에 고속도로나 국도가 개설되어 있어 중복의 여지가 있는 경우 두 지역 간의 교통수요에 대한 종합적인 판단과 고려를 할 수는 틀과 기준이 마련되어야 한다.

이를 위해 현재 진행되고 있거나 계획 중인 국도 중 고속도로와 평행한 구간의 4차선 고규격화 도로 확장은 중단되어야 한다. 고규격화 도로라는 미명아래 진행되는 국도의 4차선 확장은 예산의 낭비뿐만 아니라 아래 부여~논산간 4차선 국도확장 공사현장의 사진에서 보듯 기존 노선과 별도의 신설 노선이 생김에 따라 산림의 파괴, 농지 축소 등 생태계 파괴와 단절을 가져온다. 좌측에 보이는 도로가 기존 4번국도 부여~논산간 도로이며, 우측에 성토된 부분이 새롭게 뚫리

는 국도의 공사현장 모습이다. 이와 같은 새로운 국도의 신설은 산림면적과 농지 면적을 잠식해 들어오고 있다. 앞서 밝혔듯이 도로·철도 등 공공시설에 따른 농지 전용은 작년 한해만 5,742ha로 여의도 면적의 6.5배에 이르는 실정이다.



사진 19 부여~논산 국도확장공사 현장 사진

따라서 기존 노선을 최대한 살리면서 교통사고를 줄이고, 지역주민의 안전을 고려한 국도의 새로운 기능과 모습에 대한 연구가 필요한 시점에서 기존의 4차선 고규격화 도로 건설은 더 이상 진행되어서는 안 된다.

3) 도로를 넘어 철도로

유럽과 일본 등 미국을 제외한 모든 나라들이 철도와 자전거를 국가의 기본적인 이동성 수단의 채택하고 있다. 그런데도 우리는 여전히 도로 중심의 국토 교통체계를 고집하고 있다. 도로의 중복투자 문제는 국가의 주요 교통망 중에서 더 이상 기간 도로망은 필요하지 않다는 것을 직접적으로 밝혀 주고 있다. 앞으로 10년 20년 후에도 고속도로와 국도를 뼈대로 한 이동성 체계를 고집해야 하는지 진지한 검토가 절실하다. 도로 자체가 철도에 비해 3배 이상 환경피해를 가져오는 것으로 환경부의 연구결과 밝혀졌다. 더 이상 극심한 환경파괴를 유발하는 고속도로 중심의 이동성체계에서 철도를 비롯한 공공성이 월등한 이동성 체계로 전환되어야 한다. 이를 위해서 교통시설특별회계 중 도로의 비중을 지금보다 현격히 줄이고 철도 투자비를 대폭 늘려야 한다. 아울러 고속철도와 같은 대규모,

대형 철도망 보다 지역과 지역을 연결하는 지선형의 철도망의 확충에 과감한 투자를 해야 한다. 2004년부터 건교부가 추진 중인 서울-춘천 고속도로의 경우 현재 설계 중인 춘천-양양 구간은 고속도로가 아닌 철도로 하는 발상의 전환이 필요하다. 정부는 지난 30년 동안 지역과 지역을 이어주는 주요한 수단으로 오직 도로만을 고집해 왔다. 이제는 과감히 지속가능하고 미래지향적이며 선진국형인 철도 중심의 교통체계로 나아가야 한다. 고속도로와 국도의 중복투자는 그 필요성을 생생하게 증명하고 있는 것이다.